TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE PARACAMBI
PROCESSO Nº 0001536-65.2016.8.19.0039
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO
RÉUS: CÂMARA MUNICIPAL DE PARACAMBI e MUNICÍPIO DE PARACAMBI

(Grupo de Sentença)

SENTENÇA

Versa a hipótese **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com pedido liminar proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE PARACAMBI e MUNICÍPIO DE PARACAMBI,** tendo em vista os fatos descritos na petição inicial de fls.02/17.

Alega o Ministério Público, em resumo, o seguinte: que, em Paracambi, na esteira de muitos Municípios da região, há muito tempo adotou-se a política abusiva de efetuar contratações pseudo-temporárias para o exercício de funções de caráter permanente ou criar cargos em comissão fora dos parâmetros definitivos na Constituição da República; que, com o fito de apurar a aludida prática, o Ministério Público instaurou o inquérito civil MPRJ nº 2011 .01275-717, com o fito de acompanhar, de forma específica, a situação do quadro de servidores da Câmara de Vereadores Municipal; que, no bojo do referido procedimento, foi possível

apurar que os servidores do Legislativo local ingressaram no serviço público antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988 ou ocupam cargos comissionados, ou seja, ainda não se realizou concurso público na Câmara do Município de Paracambi (fl.71 do inquérito civil que acompanha a inicial); que a própria Presidência do Legislativo, em junho de 2013, reconheceu a necessidade da realização de concurso público para adequação de seu quadro de pessoal, conforme se verifica no documento de fl.78; que tal constatação foi reiterada em maio de 2015, quando o atual Presidente se comprometeu, mais uma vez, implementar as medidas necessárias para promover concurso para provimento de cargos daquela Casa; que a relação de funcionários do Legislativo acostada às fls.79/80 revela que dos 48 servidores, 45 são ocupantes de cargo em comissão e apenas 03 seriam efetivos, por exercerem suas funções em consonância com o artigo 19, do ADCT da Lei Maior de 1988; que a situação em tela foi confirmada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que, no bojo do Processo nº 213.787-0/2014, constatou que, do total de cargos criados do órgão, 93,75% são de provimento em comissão, revelando desequilíbrio entre as naturezas, bem como falta de autuação do Poder Legislativo local, não havendo sequer fundamentação legal que comprove a criação de cargos efetivos na Casa das Leis de Paracambi; que este quadro já foi alvo de determinação, em vão, da Corte de Contas no Processo nº 233.875-8/06, todavia, nada foi feito para alterar o quadro fático apresentado; que a conduta retratada nos autos ratifica a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, posto que revela a recalcitrância do Legislativo no cumprimento da Constituição da República; que o concurso público é indispensável e tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e

funções públicas; que o concurso serve não apenas para garantir a moralidade mas também a eficiência administrativa, abrindo para todos, sem distinção subjetiva, a possibilidade de ingressar nos quadros do funcionalismo público e que, através da presente ação civil pública, almeja o Ministério Público: **1)** que o Município de Paracambi se abstenha de realizar novas nomeações para cargos em comissão, sob pena de multa de R$ 100.000,00 (cem mil reais) por ato; **2)** que o Município em tela apresente o estudo técnico definitivo dos cargos efetivamente necessários, dando-se iniciativa aos atos tendentes a realização do concurso público para seu provimento, com a previsão de vagas compatíveis com a real necessidade da Câmara de Vereadores, no prazo de 45 dias, sob pena de multa diária de R$ 10.000,00 (dez mil reais); **3)** que, enquanto não concluir o procedimento administrativo par a realização do concurso público de provas e títulos, em caso de necessidade de manutenção e continuidade do serviço, formalize processo seletivo simplificado de provas ou de provas e títulos para substituição dos servidores atualmente ocupantes de cargos em comissão (dentro do número indicado pelo estudo mencionado no item anterior), no prazo máximo de 180 dias, com o fito de assegurar que estes serão substituídos de forma objetiva quando do término de seus contratos, estabelecendo-se multa diária não inferior a R$ 5.000,00 (cinco mil reais), na hipótese de descumprimento do prazo e multa de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para a hipótese de ser necessária a contratação em massa de servidores, sob o risco de interrupção do serviço público; **4)** que seja reconhecido o dever de prestar informações do Município de Paracambi que, para tanto, deve apresentar, no prazo de 30 dias, planilha atualizada que indique os servidores contratos, efetivos e comissionados, a data de sua

admissão, termo final do contrato, carga horária, local de lotação, vencimentos e benefícios, bem como a função desempenhada, estabelecendo-se multa diária de R$ 10.000,00 (dez mil reais) na hipótese do descumprimento do prazo de forma injustificada; **5)** que, no mesmo prazo do item anterior, seja o Município compelido a informar a arrecadação total do Município, o montante bruto gasto com pessoal e o valor específico destinado ao pagamento de servidores contratados, sob pena de multa diária no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), na hipótese de descumprimento do prazo de forma injustificada; **6)** que seja suspensa a eficácia de todos os cargos em comissão na Câmara de Vereadores de Paracambi, a partir de 31 de dezembro de 2016, uma vez que sua constante renovação lesa o princípio do concurso público, devendo ser mantidos apenas os servidores selecionados por processo seletivo simplificado ou concurso público; **7)** que seja determinado ao Município de Paracambi a concretização de qualquer outras medida tendente a tornar a efetiva tutela específica do direito pleiteada; **8)** que, na hipótese de descumprimento do determinado em sede liminar, em não havendo resultado na aplicação das multas como meio de inibir a conduta ilegal e estimular a adequação do ente federativo, que seja determinado o afastamento cautelar do Presidente da Câmara de Vereadores, como única forma de se alcançar a tutela efetiva do direito em comento e que seja intimado pessoalmente o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores e o Prefeito Municipal de Paracambi, para dar fiel cumprimento ao provimento liminar almejado, sob pena de responsabilidade pessoal, inclusive criminal; **9)** que, ao final, sejam julgados procedentes os pedidos formulados na inicial da presente ação civil pública para: **a)** que sejam confirmados os provimentos liminares requeridos; **b)** que seja decretada a

nulidade absoluta do provimento dos cargos em comissão do Poder Legislativo local firmados em burla à regra constitucional do concurso público; **c)** que seja condenada a Câmara de Vereadores de Paracambi na obrigação de fazer, estabelecendo-se as medidas necessárias para garantir-lhes efetividade e a continuidade do serviço público, consistente em demitir os servidores ocupantes de cargo em comissão, de modo a viabilizar a liberação de recursos para efetivar o cumprimento da Constituição da República e com base no estudo formulado, apurar a real necessidade de servidores do Município, considerando o número de cargos existentes por lei e a eventual necessidade de providências para iniciar o processo legislativo para criação ou transformação dos mesmos, bem como qualquer outra medida classificada como eficaz pelo Juízo para a tutela do direito efetiva e assim realizar o pertinente e adequado concurso público, dentro do prazo máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e que, ao final, seja o réu condenado aos ônus sucumbenciais a serem revertidos em favor do Fundo Estadual do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Antes da apreciação da liminar pretendida pelo Ministério Público, à fl.19, a Juíza Titular determinou a intimação prévia dos réus, postergando a análise da medida para após a oitiva dos demandados e o estabelecimento do contraditório.

Às fls.22/25, o Município de Paracambi manifestou-se nos autos, alegando, em resumo, o seguinte: que, recentemente, em 2015/2016,

foi realizado concurso público para preenchimento de mais de 800 vagas no âmbito do Município, concurso este que se encontra em fase de convocação dos aprovados; que não é razoável pensar que a Municipalidade esteja inserida no contexto descrito pelo *Parquet;* que, quanto ao Poder Legislativo, está pacificado na jurisprudência que a Câmara Municipal possui legitimidade para agir em juízo, quando o fizer na defesa de seus interesses; que o Ministério Público iniciou procedimento administrativo onde constatou que, dos 48 servidores da Câmara, 45 são comissionados e 3 efetivos e que, até a presente data, não foi realizado concurso público; que, no entanto, a Municipalidade, em momento algum, foi provocada para se manifestar no referido inquérito civil; que os relatos contidos na inicial se referem a possíveis falhas cometidas pela Câmara Municipal na sua gestão, não havendo nenhuma relação com o Município de Paracambi; que não há qualquer relação entre o Executivo e as possíveis falhas na administração e quadro de servidores do Legislativo e que não há que se falar em deferimento da liminar ambicionada.

A Câmara Municipal de Paracambi, às fls.27/30, manifestou-se também nos autos, afirmando que não há como ser deferida a liminar ambicionada pelo Ministério Público; que deve ser respeitado o princípio da separação entre os Poderes; que o atual Presidente da Câmara Municipal de Paracambi foi eleito para cumprir mandato até 31 de dezembro de 2016 e sendo, também eleito, como gestor no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, não podendo ser responsabilizado por quaisquer atos anteriores e posteriores ao seu mandato; que o Ministério

Público não está observando a legislação aplicável à espécie; que deve ser respeitada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Eleitoral e que a liminar almejada não deve mesmo ser deferida.

Às fls.37/39, a Juíza Bruna Frank Tonial **deferiu parcialmente a liminar perseguida pelo Ministério Público para determinar**: **1)** que fosse apresentado, no prazo de 45 dias, estudo técnico definitivo dos cargos efetivamente necessários à Câmara de Vereadores; **2)** que fosse apresentada, no prazo de 30 dias, planilha atualizada que indicasse os servidores contratados, efetivos e comissionados, data de sua admissão, termo final de contrato, carga horária, local de lotação, vencimentos e benefícios, bem como a função desempenhada; **3)** que fosse apresentada, no prazo de 30 dias, informação acerca da arrecadação total do Município, montante bruto gasto com pessoal e valor específico destinado ao pagamento de servidores contratados, tudo sob pena de multa de R$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso. Na oportunidade, foi ordenada a citação dos réus.

Foram expedidos os devidos mandados de citação dos réus, tendo os demandados sido validamente citados e intimados para a apresentação de defesa, como se verifica, à fl.43 e 45.

Às fls.46/47, o Município de Paracambi afirmou, em resumo, que não possui legitimidade para figurar no polo passivo e que a demanda está circunscrita a questão do quadro pessoal do Poder Legislativo Municipal.

Às fls.60/61, a Câmara Municipal de Paracambi se limitou a afirmar que já apresentou planilha atualizada com indicativo dos servidores efetivos e comissionados da referida Casa das Leis, assim como estudo técnico dos cargos necessários ao desempenho das funções do Poder Legislativo; que foram juntados dois relatórios também aos autos envolvendo a relação de cargos e salários da Câmara Municipal de Paracambi e a relação de funcionários da Golden Serviços e que já apresentou ao Juízo estudo técnico da demanda de pessoal para o desempenho das funções do Poder Legislativo Municipal.

A manifestação da Câmara Municipal em tela veio acompanhada dos documentos de fls.62/78.

À fl.80, consta certidão cartorária, dando conta que a manifestação do 1º réu foi apresentada tempestivamente e que a manifestação do 2º réu foi juntada aos autos de maneira intempestiva.

À fl.82, o Ministério Público requereu que o Cartório certificasse nos autos se os réus apresentaram ou não nos autos, no prazo legal, resposta na modalidade de contestação, afirmando, na ocasião, de que as petições de fls.46/47 e fls.60/61 não poderiam ser consideradas como tal.

À fl.82, consta certidão cartorária de que realmente os réus não apresentaram, no prazo legal, resposta na forma de contestação.

À fl.83v, a Promotora de Justiça requereu a decretação da revelia dos réus, sob o argumento de que os mesmos, sequer, apresentaram tecnicamente contestações nos autos, pugnando, ainda, pela imediata prolação de sentença, ante a afirmação de que o arcabouço probatório apresentado ao Juízo é perfeitamente apto para esclarecer os pontos controvertidos e permitir a prolação de sentença de procedência da pretensão veiculada na inicial.

À fl.84, limitou-se o Juiz Eduardo Mendes Satte Alam Gonçalves a decretar a revelia dos réus e em remeter os autos ao Grupo de Sentença deste Egrégio Tribunal de Justiça.

Novamente, à fl.85, o Juiz Eduardo Mendes Satte Alam Gonçalves se restringiu a encerrar a instrução probatória, por considerar

estar o feito maduro para julgamento, oportunidade em que ordenou a remessa dos autos ao Grupo de Sentença do Tribunal de Justiça.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente, convém salientar que, muito embora a revelia dos réus tenha sido decretada, à fl.84, tal fenômeno, por si só, não produz os efeitos do artigo 344, do Código de Processo Civil, relacionados presunção de veracidade dos fatos descritos na inicial pelo Ministério Público, na medida em que, como estabelecido no artigo 345, inciso II, do mesmo diploma legal, *"a revelia não produz o efeito mencionado no artigo 344 se o litígio versar sobre direitos indisponíveis."*

Entretanto, forçoso convir que o feito realmente está maduro para sentença como bem salientou o Juiz Titular, às fls.84 e 85, identificando-se nos autos provas suficientes produzidas pelo Ministério Público, na condição de autor da ação civil pública em tela, para o acolhimento da pretensão veiculada na inicial.

Encontram-se presentes todas as condições da ação, incluindo a legitimidade dos dois réus que figuram no polo passivo da

relação processual, e os pressupostos processuais, inexistindo qualquer justa causa para a extinção do feito, sem resolução do mérito.

Antes de adentrar o *meritum causae*, é importante examinar a legitimidade dos demandados.

Em princípio, tem-se como regra geral que apenas os entes personalizados, dentre os quais não figuram os órgãos públicos, como a Câmara Municipal, dispõem de capacidade de estar em juízo, na defesa de seus direitos. Entretanto, há importante construção doutrinária e jurisprudencial a outorgar a órgãos despidos de personalidade jurídica, em caráter excepcional, capacidade para defender em juízo interesses, prerrogativas e direitos institucionais próprios, com o escopo de manutenção, preservação, autonomia e independência das suas atividades em face de outro Poder.

Trata-se de orientação sedimentada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende dos seguintes arestos:

> "PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – DEFESA JUDICIAL DE ÓRGÃO SEM PERSONALIDADE JURÍDICA – **PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DA**

CÂMARA DE VEREADORES. 1. A regra geral é a de que só os entes personalizados, com capacidade jurídica, têm capacidade de estar em juízo, na defesa dos seus direitos. 2. **Criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder**. (...) 5. Recurso especial improvido." (REsp nº 649.824/RN, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 30/05/2006 – grifo nosso)

"PROCESSUAL CIVIL. (...) **PERSONALIDADE JURÍDICA E JUDICIAL. INSTITUTOS DISTINTOS**. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. CARÊNCIA DE AÇÃO. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR. (...) 2. **A jurisprudência desta colenda Corte de Justiça possui entendimento pacífico e uníssono no sentido de que: - em nossa organização jurídica, as <u>Câmaras Municipais</u> não têm personalidade jurídica. Tem elas, apenas, <u>personalidade judiciária, cuja capacidade processual é limitada para</u> <u>demandar em juízo, com o intuito único de defender direitos</u> <u>institucionais próprios e vinculados à sua independência e</u>**

funcionamento; (...) 5. Recurso Especial não provido." (REsp n° 438.651/MG, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJe de 04/11/2002 – grifo nosso)

In casu, exsurge patente a possibilidade de a Câmara Municipal de Paracambi figurar no polo passivo da relação processual, porquanto sobejamente evidenciada a existência de interesses institucionais ligados diretamente ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, em face da eventual interferência de outro Poder no seu quadro de pessoal e, destarte, na sua própria estrutura administrativa. Tem-se, assim, a situação precisa que inspirou a criação doutrinária e jurisprudencial de sua "personalidade judiciária". Entretanto, tal constatação não conduz à ilegitimidade passiva da pessoa jurídica de direito público à qual vinculada. É que nas relações jurídicas de direito material potencialmente atingidas pelo provimento jurisdicional vindouro – frise-se que a eventual procedência da pretensão autoral ensejará a extinção de vínculos jurídicos havidos com servidores comissionados –, não figura exatamente o Parlamento local (órgão despido de personalidade jurídica), mas o Município de Paracambi, ente personalizado que concentra, unitária e exclusivamente – pelo menos no plano do direito material –, todos os órgãos de poder no âmbito municipal. Nesse cenário, é "***imprescindível a citação do Município, porquanto a Edilidade não possui personalidade jurídica e os efeitos da decisão atingirão o Ente Público ao qual pertence a Câmara Municipal***" (REsp nº 1.095.370/SP, Quinta Turma, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 03/08/2009).

Destarte, sem prejuízo da inclusão da Edilidade no polo passivo, fruto da construção doutrinária e jurisprudencial que lhe faculta a defesa judicial de interesses institucionais, notadamente em face da interferência de outros Poderes, é certa a pertinência subjetiva da lide em relação ao Município, pouco importando o desinteresse revelado *in concreto*.

O Ministério Público andou bem, portanto, *data venia* de eventuais entendimentos em sentido contrário, ao dirigir a demanda contra ambos os réus, em litisconsórcio passivo **(nesse mesmo sentido, diante de hipótese análoga, há antigo precedente do STJ: REsp nº 241.637/BA, Primeira Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DJe de 20/03/2000),** não havendo que se falar em ilegitimidade do segundo réu, mantido o respectivo decreto de revelia, desprovido, é verdade, do chamado efeito material – presunção de veracidade das alegações autorais, em função da natureza indisponível dos interesses em disputa (artigo 344, II do CPC).

No mérito, assiste razão ao Ministério Público Estadual, como ver-se-á a seguir.

É cediço que a **ação civil pública** é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao

consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações de ordem econômica, protegendo, desta feita, interesses difusos da sociedade.

Da mesma forma, não se pode perder de perspectiva que a Constituição da República outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possuindo como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos dos artigos 127 e 129, inciso IV, da Lei Maior, o que implica no reconhecimento de que possui inegável legitimidade para o ajuizamento da demanda em análise.

Logrou êxito o Ministério Público em demonstrar através de farta prova documental anexada aos autos que, na esteira de muitos Municípios da região, há muito tempo adotou-se a política abusiva e arbitrária em Paracambi de efetuar contratações pseudo-temporárias para o exercício de funções de caráter permanente ou criar cargos em comissão fora dos parâmetros definitivos na Constituição da República.

O Ministério Público, no exercício regular de suas atribuições e com a finalidade de apurar a prática abusiva supramencionada,

instaurou o Inquérito Civil MPRJ nº 2011.01275-717, passando a acompanhar, durante longo período, a situação do quadro de servidores da Câmara de Vereadores local.

No bojo do referido procedimento foi verificado que os servidores do Legislativo local ingressaram no serviço público antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988 ou ocupam cargos comissionados, ou seja, ainda não se realizou concurso público na Câmara do Município de Paracambi (fl.71 do inquérito civil que acompanha a inicial), sendo certo que a própria Presidência do Legislativo, em junho de 2013, reconheceu a necessidade da realização de concurso público para adequação de seu quadro de pessoal, conforme se verifica no documento de fl.78, quedando-se, contudo, inerte.

Tal constatação foi reiterada em maio de 2015, quando o atual Presidente se comprometeu, mais uma vez, a implementar as medidas necessárias para promover concurso para provimento de cargos daquela Casa, em vão.

A relação de funcionários do Legislativo acostada às fls.79/80 revela que dos 48 servidores, 45 são ocupantes de cargo em comissão e apenas 03 seriam efetivos, por exercerem suas funções em consonância com o artigo 19, do ADCT da Lei Maior de 1988.

A abusiva situação retratada pelo Ministério Público por meio de provas idôneas foi confirmada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que, no bojo do Processo nº 213.787-0/2014, constatou que, do total de cargos criados do órgão, 93,75% são de provimento em comissão, revelando desequilíbrio entre as naturezas, bem como falta de autuação do Poder Legislativo local, não havendo sequer fundamentação legal que comprove a criação de cargos efetivos na Casa das Leis de Paracambi.

Como corretamente pontuou a Promotora de Justiça, na inicial, este quadro ilegal já foi alvo de determinação, em vão, do Tribunal de Contas no Processo nº 233.875-8/06. Contudo, nada foi feito para alterar o quadro fático apresentado.

A conduta retratada nos autos revela a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, diante da recalcitrância do Legislativo no cumprimento da Constituição da República, não se podendo perder de vista que o concurso público é indispensável e visa aferir as aptidões pessoais, selecionando os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas.

O concurso público que deve ser implementado no Município de Paracambi serve, não apenas para garantir a moralidade, mas também a eficiência administrativa, abrindo para todos, sem distinção subjetiva, a possibilidade de ingressar nos quadros do funcionalismo público.

No caso em exame, há realmente, como alegado pelo Ministério Público Estadual, elementos idôneos a autorizar a procedência da pretensão veiculada e isto não significa, em hipótese alguma, violação do princípio da separação entre os poderes.

A fim de evitar o arbítrio e sepultar o desrespeito aos direitos fundamentais, tão comuns no período da ditadura militar, a Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 2º, a existência de Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, a saber: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, prevendo, ainda, em seus artigos 127 a 130, a instituição do Ministério Público, que também foi dotado de garantias indispensáveis para o exercício das atribuições constitucionais referentes à defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O texto constitucional consagrou as teorias da separação dos Poderes e dos freios e contrapesos. E isto se justifica para haja um estável equilíbrio, a exigir a coexistência harmônica dos três Poderes, que

devem ter plenas condições de manter a independência necessária, para que possam fazer atuar o rico mecanismo de controles recíprocos.

O mero fato do Poder Judiciário, no regular exercício da atividade jurisdicional e no bojo de um processo, proferir decisões que sejam eventualmente desfavoráveis aos Poderes Executivo e Legislativo, impondo-lhe obrigações de fazer ou de não fazer atreladas fielmente ao texto constitucional e que, portanto, não poderiam deixar de ser observadas extrajudicialmente pelo próprio Poder Público e particulares, não implica EM HIPÓTESE ALGUMA em violação ao princípio constitucional da separação entre os Poderes ou interferência indevida na atividade administrativa.

É certo que nenhum Poder pode se sobrepor ao outro, violando suas atribuições. No entanto, considerar-se eventualmente que o Poder Judiciário deve se omitir, no momento da prestação jurisdicional que lhe exigível, para reprimir eventuais atos ilícitos, abusos de direito, arbitrariedades de qualquer sorte ou deixar de fazer prevalecer o império da lei, compelindo a todos a sua restrita observância, e isto tudo dentro do processo, não se sustenta. Caso contrário, estar-se-á, aí sim, violando o princípio da legalidade e o Estado Democrático de Direito.

É certo que a cooperação, bem como a lealdade institucional, devem estar presentes nos momentos de crise, sendo, profundamente maléfico para o País, a prática de guerrilhas institucionais, que comprometem a confiança do povo na maneira de condução dos negócios públicos. Entrementes, a independência jurídica dos magistrados que integram o Poder Judiciário é de se impor e há de ser respeitada, não havendo que se falar em reforma ou reconsideração imotivada de decisões adequadamente fundamentadas e proferidas com justa causa pela simples argumentação de escassez de recursos afligindo o Estado e os Municípios, não sendo cabível a fixação de pena de multa.

Tal assertiva obviamente não significa que a independência, aqui tratada, implique em uma licença arbitrária. Admitir-se, contudo, eventuais afrontas à independência funcional e ao livre convencimento dos magistrados, não tem como prosperar, até porque o exercício adequado da jurisdição depende da independência dos magistrados, que devem ser cercados de garantias que os mantenham imunes a negativas influências até mesmo dos demais agentes estatais de outros Poderes ou até mesmo do próprio Judiciário.

Logo, a independência dos juízes e o legítimo manejo pelo Poder Judiciário de suas missões constitucionais implicam na segurança da legitimidade dos julgamentos realizados e na própria e salutar utilização do sistema de freios e contrapesos, sendo irrelevante a meramente alegada

ausência de recursos financeiros para cumprir com as obrigações constitucionais impostas ao cada um dos três Poderes.

O que se exige do Poder Judiciário, e de todos os demais Poderes, é apenas o estabelecimento de um relacionamento pautado por normas de lealdade constitucional, respeito mútuo, combate ao abuso de poder e a retaliação gratuita, numa permanente cooperação, pois somente, desta forma, estar-se-á preservando e fortalecendo a democracia.

O simples fato da ilustre Juíza de Direito Titular, às fls.37/39, ter **deferido parcialmente a liminar perseguida pelo Ministério Público para determinar:** *"**1)** que fosse apresentado, no prazo de 45 dias, estudo técnico definitivo dos cargos efetivamente necessários à Câmara de Vereadores; **2)** que fosse apresentada, no prazo de 30 dias, planilha atualizada que indicasse os servidores contratados, efetivos e comissionados, data de sua admissão, termo final de contrato, carga horária, local de lotação, vencimentos e benefícios, bem como a função desempenhada; **3)** que fosse apresentada, no prazo de 30 dias, informação acerca da arrecadação total do Município, montante bruto gasto com pessoal e valor específico destinado ao pagamento de servidores contratados, tudo sob pena de multa de R$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso"*, não significa, de maneira alguma, em violação ao princípio da separação entre os poderes. Ao contrário, retrata o *decisum* guerreado tão somente o livre convencimento motivado daquela magistrada que, com

irretocável fundamentação, deferiu a liminar ambicionada pelo Ministério Público, o que poderia, inclusive, ter sido objeto de recurso próprio para o reexame por parte do Tribunal de Justiça, aí sim no escorreito exercício pelos réus do direito ao duplo grau de jurisdição, máxime pelo fato de que qualquer decisão judicial, por ser confeccionada por um ser humano, é passível de falhas, podendo e devendo ser revista, desde que pelos meios processuais próprios e nos momentos processuais propícios, o que, sequer, foi feito.

Ao término da instrução probatória, já no exame meritório, mister salientar que a r. decisão liminar deve ser confirmada nesta sentença, por seus próprios e jurídicos fundamentos, haja vista que os réus já vinham sendo instados pelo Ministério Público a tomar urgentes providências para sanar a violação dos direitos narrados na inicial, quedando-se completamente inertes, num descaso realmente impressionante.

Ultrapassada a tese da indevida ingerência nas decisões administrativas e de violação por parte do Poder Judiciário da esfera de atribuição constitucional do Poder Executivo, passa-se a uma análise ainda mais detida da questão debatida nos autos.

A documentação acostada revela a existência dos atos ilícitos narrados pelo Ministério Público na exordial e a injusta e ilegal

negativa dos réus em diligenciarem a feitura de concursos públicos no Município de Paracambi, lotando praticamente todos os cargos com pessoas escolhidas sem concurso público, por simplórios e imorais critérios políticos e de conhecimento dos políticos locais, o que realmente não pode continuar ocorrendo naquele município, sob pena de violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência previstos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior.

Antes de examinar a evolução do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Paracambi, tal como delineada pela farta documentação aduzida pelo Ministério Público, é mister consignar algumas observações acerca da disciplina constitucional da matéria.

Em uma República, a forma precípua de acesso dos cidadãos aos cargos públicos deve observar o critério meritório. Por isso, mesmo, com o escopo de ruptura com um longo e imemorial histórico de favorecimentos pessoais e nepotismo no provimento de cargos no âmbito da Administração Pública, a Constituição da República estabeleceu a submissão a concurso público como a regra para a acessibilidade a cargos e funções públicas, relegando o critério da livre nomeação e exoneração a situações excepcionais e limitadas.

Dispõem os incisos II e V, do artigo 37, da Constituição da República o seguinte: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos,** de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**; (...) V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)" (sem grifos no original).

Ora, verificadas a regra e a exceção, evidencia-se a imposição constitucional da observância de uma correlação, orientada pelos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, entre o número de servidores titulares de cargo efetivo – que se submeteram a certame para ingresso na carreira – e o número de ocupantes de cargos em comissão, livremente nomeados para o respectivo posto.

É inaceitável a existência de um número tão absurdo no Município de Paracambi, durante décadas a fio, de servidores comissionados, em detrimento da quantidade de cargos efetivos que deveriam ser regularmente ofertados mediante concurso público, e tal situação já transformou a regra em exceção, vulnerando frontalmente não apenas a exigência republicana do artigo 37, II, da Carta Magna, mas também os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, além dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesse cenário, a intervenção do Poder Judiciário é não só cabível como indispensável, sob pena de se desconsiderar, por completo, o artigo 5º, inciso XXXV, da Lei Maior.

Nas sábias palavras do Mestre Celso Ribeiro Bastos: "*(...) a exceção à exigência do concurso tem-se prestado a abusos manifestamente inconstitucionais. Não é possível haver criação de cargos em comissão sem que estejam presentes as razões profundas que justificam tal sorte de regime. Há que se recriminar aquelas hipóteses em que o cargo em comissão é constituído como burla ao preceito constitucional da exigência de concurso público. Entendemos que esses abusos, ainda que praticados pelo legislador, são controláveis pelo Poder Judiciário. Se a Constituição referiu-se a cargos em comissão, da sua natureza extrai-se um conteúdo mínimo que não pode deixar de ser exigido. O legislador que o fizer estará agredindo a Lei Maior por costear seus limites, agindo, enfim, sem competência. É matéria do controle de constitucionalidade das leis e*

consequentemente, da alçada do Poder Judiciário." (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 282)

O próprio Supremo Tribunal Federal, decidindo hipóteses semelhantes, já considerou que é perfeitamente possível a sindicabilidade judicial da correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, rechaçando qualquer obstáculo concernente à separação entre os Poderes ou à autonomia do Poder Legislativo local, como ver-se-á a seguir no julgado abaixo transcrito: "*AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II – Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III – Agravo improvido*" (AgRg. no RE nº 365.368/SC, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. Em 22/05/2007).

Há precedente deste Tribunal de Justiça, no sentido da plena admissibilidade desse tipo de controle no âmbito de ação civil pública: "***<u>Ação civil pública. O M.P. tem legitimidade ordinária para propor ação</u>***

coletiva na defesa do patrimônio público, visando resguardar interesses difusos e coletivos, que se qualificam como sociais e indispensáveis. A criação aleatória de cargos em comissão, em número desproporcional aos de provimento efetivo, através de resoluções, constitui abuso, violando a regra constitucional do concurso público, inserida no art. 37, II da CF e o princípio da moralidade administrativa. Ato ilegal, que se submete ao controle jurisdicional, nos termos do art. 5., XXXV da Carta Magna. O concurso público, de exigência obrigatória, constitui a regra geral, os cargos em comissão são exceções a esse princípio. Recurso improvido." *(000647162.2005.8.19.0063 [2006.001.66500] – APELAÇÃO, DES. CARLOS C. LAVIGNE DE LEMOS - Julgamento: 27/06/2007 - SÉTIMA CÂMARA CÍVEL)* (sem grifos no original).

Não há que se falar, outrossim, em impossibilidade de extinção de cargos públicos por decisão judicial numa hipótese como a vertente, na qual o que o Ministério Público pede é a condenação do réu ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente em "reduzir o número de servidores comissionados", em atenção aos parâmetros da Constituição da República, o que se há de operar, a toda evidência, não exatamente pela extinção de cargos de qualquer sorte, mas pelo simples desprovimento de cargos em comissão, isto é, pela mera exoneração de servidores comissionados em número suficiente para atingir proporção condizente com o número de funcionários efetivos, não havendo falar, destarte, em potencial ofensa ao princípio da separação de poderes ou à autonomia institucional do Poder Legislativo local.

É realmente necessária a procedência da pretensão deduzida pelo Ministério Público, com a condenação dos réus ao cumprimento das obrigações de fazer veiculadas na inicial.

Tem-se por adequado e razoável, para o cumprimento do *decisum* sem o comprometimento da continuidade administrativa, o prazo de 120 (cento e vinte) dias, lapso temporal suficiente para a realização de concurso(s) público(s) e adoção das demais providências com vistas a suprir, com servidores efetivos, os claros decorrentes da exoneração de comissionados.

Pelo exposto, julgo **PROCEDENTE** a pretensão veiculada na inicial pelo Ministério Público para: **1)** confirmar a liminar deferida às fls.37/39, cuja incidência deve ficar, ao menos por ora, limitada a R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), apenas para um melhor controle da atividade executiva pelo Juízo Natural, a fim de evitar a confluência, num Município como o de Paracambi, de *astreintes* indeterminadas, alcançando patamares imoderados, sendo certo que a multa diária em tela poderá, ser revista a qualquer tempo, pelo Juízo de origem, até mesmo para a sua majoração, no adequado intuito de servir como um meio de coerção eficiente para o cumprimento das obrigações de fazer impostas; **2)** decretar a nulidade absoluta do provimento dos cargos em comissão do Poder

Legislativo local, estabelecidos em burla flagrante à regra constitucional do concurso público; **3)** condenar a Câmara de Vereadores de Paracambi na obrigação de fazer perseguida pelo Ministério Público através da presente demanda, estabelecendo-se as medidas necessárias para garantir-lhes efetividade e a continuidade do serviço público, consistente em demitir os servidores ocupantes de cargo em comissão, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da intimação da presente sentença, de modo a, enfim, viabilizar a liberação de recursos para efetivar o cumprimento da Constituição da República e com base no estudo formulado, apurar a real necessidade de servidores do Município, considerando o número de cargos existentes por lei e a eventual necessidade de providências para iniciar o processo legislativo para criação ou transformação dos mesmos e **4)** ordenar que o referido réu realize os pertinentes e adequados concursos públicos necessários, dentro do prazo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como requerido pelo Ministério Público na inicial. Fica, portanto, declarada a nulidade de todos os atos de nomeação em cargos comissionados impugnados pelo Ministério Público nesta presente demanda, com a consequente exoneração dos servidores, no prazo fixado no dispositivo desta sentença, devendo a substituição dar-se por servidores ocupantes de cargos efetivos, após a aprovação em regular concurso público, tudo a ser feito com a devida brevidade, mas com a observância do prazo razoável arbitrado neste dispositivo, a fim de evitar uma abrupta paralisação do serviço público no Município de Paracambi, prejudicando até mesmo a prestação de serviços essenciais à população local. Deixo de condenar os réus ao pagamento das custas judiciais por existência de isenção legal. Deixo de condenar os réus, outrossim, ao pagamento de honorários

advocatícios, eis que a *lex specialis*, no caso, isenta o Ministério Público dos ônus sucumbenciais, quando vencido, não se mostrando razoável que, quando vencidos os réus, a estes sobrevenha a legislação processual. Consigne-se que o entendimento está sedimentado no Superior Tribunal de Justiça, assim como, também no Supremo Tribunal Federal. Precedentes também do TJERJ. Consigno, mais uma vez, a ausência de despesas processuais a serem reembolsadas à parte autora. Segundo a orientação sedimentada pela Primeira Seção do STJ, ***"por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios"*** (REsp 1.346.571/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.09.2013), **pois *"se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los"*** (REsp 1.099.573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 19.05.2010). Sem honorários advocatícios, portanto. Após o trânsito em julgado, com as devidas e necessárias comunicações, dê-se baixa e arquivem-se os autos. Publique-se. Registre-se. Intimem-se. **Submeto a sentença preferida a reexame necessário.** Com o trânsito em julgado e o cumprimento da presente, dê-se baixa e arquive-se.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.

ALEXANDRE GUIMARÃES GAVIÃO PINTO

Juiz de Direito